



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.0552.25.2017.AK

Warszawa, 2 października 2017 r.

**WIELKI**  
Kancelaria Ogólna  
Urzędu Miejskiego w Łochowie  
05.10.2017  
nr rej. głównego ..... 9492  
ilość załączników .....  
podpis .....

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00 – 013 Warszawa

za pośrednictwem  
Rady Miejskiej w Łochowie

*Skarżący:*

Wojewoda Mazowiecki  
pl. Bankowy 3/5  
00 – 950 Warszawa

*Strona przeciwna:*

Gmina Łochów  
Al. Pokoju 75  
07 – 130 Łochów

*Postępowanie wolne od opłat sądowych na mocy art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)*

## SKARGA

**Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XLI/298/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Kamionna, Dąbrowa, Zambrzyńiec, Matały”.**

Zaskarżonej uchwale zarzucam naruszenie przepisów: art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130 poz. 871), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, poprzez sformułowanie ustaleń planistycznych naruszających ustalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łochów* przyjętego uchwałą Nr IV/33/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r.,

oraz wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN oraz o zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 marca 2017 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr XLI/298/2017 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Kamionna, Dąbrowa, Zambrzyniec, Matały”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały naruszone zostały w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego, w sposób skutkujący, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością wyeliminowania części jego ustaleń z obrotu prawnego.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p. kontrola organu nadzoru nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Skarżący wskazuje, że ustalenia planu miejscowego dla znacznej części jednostek terenowych uchwały są niezgodne z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 25 lutego 2015 r., Nr VI/33/2015, podjętej w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów, zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., ale również z art. 15 ust. 1 zd. 1 oraz art. 20 ust. 1 ww. ustawy, które stanowią, że „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem*”, a rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu oceny czy ustalenia planu miejscowego są zgodne z ustaleniami studium, konieczne jest nie tylko porównanie rysunku planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od zakresu i szczegółowości ustaleń zawartych w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym jest, że w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy powszechnie obowiązującej i nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

**Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie skarżącego, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego

nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, skarżący wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami:

- 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 28 RM, 1 ZP, 1 U, 2 U, 1 U(US), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu;
- 2 MN i 1 U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 3 do uchwały Nr VI/33/2015), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem:

- **2 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 19 MN/U**, określone zostały symbolem **Mr**, jako teren zabudowy zagrodowej (*vide* str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **1MN/U**, określony został symbolem **DMr**, jako teren zabudowy zagrodowej (*vide* str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **3 MN/U**, określony został symbolem **D(Mr)R1 i DMr, D(Mr)R1** jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe

przeznaczenie) i **DMr**, jako teren zabudowy zagrodowej (*vide* str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;

- **10 MN/U i 13 MN/U**, określone zostały symbolami **Mr** i **(Mr)R1**, **Mr** jako teren zabudowy zagrodowej i **(Mr)R1** jako jako teren użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie), (*vide* str. 17 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 21 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **1 U i 2 U**, określone zostały symbolem **Mr**, jako tereny zabudowy zagrodowej (*vide* str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 16 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usług celu publicznego;
- **28 RM**, określony został symbolem **ZL**, jako tereny lasów, gruntów leśnych i dolesień (*vide* str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 23 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy zagrodowej;
- **1 U(US)**, określony został symbolami **Mr** i **R1**, **Mr** jako teren zabudowy zagrodowej i **R1** jako tereny użytków rolnych – bez zabudowy (*vide* str. 18 załącznika nr 2, Tom II, do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 17 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy usługowej – usługi celu publicznego z usługami sportu;
- **2MN**, określony został symbolem **Mr(MI)**, jako tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w indywidualną zabudowę rekreacyjną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność **0,25** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej **80%** (*vide* str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 20 pkt 4 lit. e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie **60%**, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie **0,5**;
- **1 U i 2 U** określone zostały symbolem **Mr**, jako tereny zabudowy zagrodowej, dla którego określono następującą wysokość zabudowy: **parter + poddasze** (*vide* str. 18 załącznika nr 2 do uchwały, Tom II, w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 16 pkt 4 lit. b uchwały maksymalna wysokość zabudowy wynosi **12 m (3 kondygnacje nadziemne, w tym poddasze użytkowe)**.

Organ nadzoru wskazuje, że co prawda z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 71 w ramach określonych standardów i wskaźników zagospodarowania terenu wynika, że: „*W planach miejscowych dla nowych terenów inwestycyjnych ustalenia w zakresie: (...) & intensywności zabudowy mogą być określone na poziomie o 10 % odbiegającym od wskazanego w Studium, pod warunkiem, że średnia intensywność dla określonego typu zabudowy w kwartale zabudowy jest na poziomie standardu lub poniżej; & minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej działki należy zawsze ustalać na poziomie wskazanym w Studium lub wyższym o ile uzasadnione jest to lokalnymi uwarunkowaniami.*”. Należy jednak podkreślić, iż nawet zwiększając intensywność zabudowy o 10%, w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu 2MN, wskaźnik ten byłby i tak wyższy od maksymalnego określonego w Studium.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wyżej przywołanego przeznaczenia terenu oraz wskaźników dotyczących intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U, 4 MN/U, 6 MN/U, 7 MN/U, 8 MN/U, 9 MN/U, 10 MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U,

13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN/U, 17 MN/U, 18 MN/U, 19 MN/U, 1 U, 2 U, 28 RM, 1 U(US), 2 MN.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione w skardze argumenty, wnoszę jak w *petitum*.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

W załączeniu:

- 1) odpis skargi;
- 2) płyta CD zawierająca uchwałę Nr XLI/298/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Kamionna, Dąbrowa, Zambrzyniec, Matały, wraz z odpisem skargi.*